

ENQUADRAMENTO TERRITORIAL, PEQUENAS CIDADES E A VIABILIDADE MUNICIPAL

ANGELA MARIA ENDLICH

Docente - Universidade Estadual de Maringá-PR

Rua Sol Nascente 353 87023105, Maringá-PR

amendlich@hotmail.com

Resumo

Este trabalho tem como objetivo sistematizar reflexões decorrentes do trabalho de pesquisa com o tema das pequenas cidades e das suas inter-relações com a questão do enquadramento territorial, especialmente aquelas que permeiam a institucionalização da escala local. Ainda que a questão da escala local tenha comparecido de forma freqüente a pauta acadêmica e política, abrangendo todo o território, nesta pesquisa tem se enfatizado a análise para as áreas não-metropolitanas e, especialmente, a partir da realidade de municípios polarizados por pequenas cidades. O debate que se instaurou após a Constituição Federal de 1988 acerca da aprovação de novos municípios no cenário brasileiro tem incluído a necessidade de um estudo da viabilidade municipal. Após vários projetos, o Senado Federal aprovou no ano passado a regulamentação exigida pela Emenda Constitucional 15/1996. Este texto traz os requisitos apontados nesta lei para a geração dos novos municípios, bem como sinaliza para reflexões atinentes a esta questão.

Palavras-Chave: Pequenas cidades, municípios, viabilidade municipal.

Introdução

O texto aqui apresentado refere-se ao prosseguimento de análises anteriores sobre a questão da escala local, seus alcances e limites além da convergência temática com a análise das pequenas cidades. Por isso, retoma-se argumentação já considerada anteriormente para, então, tentar avançar na análise da questão da viabilidade municipal. As preocupações expressas neste trabalho têm como motivação a pesquisa com o tema das pequenas cidades e das suas inter-relações com a questão do enquadramento territorial, especialmente quanto à institucionalização da escala local. Ainda que a

questão da escala local tenha comparecido de forma freqüente à pauta acadêmica e política, abrangendo todo o território, nesta pesquisa tem se enfatizado a análise para as áreas não-metropolitanas e, especialmente, a partir da realidade de municípios polarizados por pequenas cidades.

É comum nos estudos de pequenas cidades a ênfase ao enquadramento territorial local, como pode se observar, por exemplo, em coletânea organizada por Laborie e Renard (1997). No caso brasileiro tal enquadramento territorial local corresponde ao município.

O texto aborda, portanto, inicialmente as relações entre os temas das pequenas cidades e os municípios. Tendo em vista estes vínculos entende-se como fundamental acompanhar os debates relativos à questão da viabilidade municipal.

A relevância desse debate para estas áreas está contextualizada pelo seguinte: a) No Brasil, toda sede de município tem sido oficialmente considerada como uma cidade. Na perspectiva histórica, a instituição do município surge mesmo como uma forma de governo urbano, mas como este fato não é comum a outros países tem sido objeto de constante controvérsia no país. Nas áreas não-metropolitanas esta instituição parece ter incidência maior que no restante do território; b) O tratamento político territorial recebido por estas áreas resume-se, frequentemente, àquele destinado a instituição municipal já que as políticas urbanas voltam-se às concentrações principais (metrópoles) e secundárias (cidades médias). Tais políticas tem historicamente negligenciado as pequenas localidades urbanas, aludidas nos documentos que servem de subsídios, quase sempre, apenas para mostrar a origem dos fluxos migratórios que explicam o crescimento demográfico das referidas concentrações; c) O debate que se instaurou após a Constituição Federal de 1988 acerca da aprovação de novos municípios no cenário brasileiro tem incluído a necessidade de um estudo da viabilidade municipal. Após mais de dez anos de lançamento da lei que estabelece a exigência de estudos, ela foi aprovada. Qual o conteúdo desta lei e que significados ela tem? Estas foram preocupações que motivaram a redação deste texto.

Pequenas cidades e enquadramento territorial local

Principalmente no âmbito do reconhecimento político é preciso assinalar que o debate sobre as pequenas cidades converge com o tema do município e da escala local. É comum que análises de pequenas cidades levem ao questionamento acerca dos municípios ou do enquadramento territorial destas localidades, como pode se observar, por exemplo, em Maia (2005) tomando por referência a realidade brasileira, mas também em Laborie e Renard (1997) que focaliza a realidade francesa.

Tal convergência no caso brasileiro deve-se, primeiramente, ao fato que tem sido constantemente apontado como um equívoco que é de considerar toda sede municipal no Brasil automaticamente como uma cidade. Em segundo lugar, como não há outra formalização das pequenas cidades a não ser como sede de municípios, a atenção política recebida pelas mesmas resume-se, em áreas não-metropolitanas, àquela dispensada aos municípios. Nos estudos de rede urbana com a finalidade de estabelecer políticas urbanas, as pequenas cidades são lembradas quase sempre apenas como parte das explicações do crescimento das grandes cidades e áreas metropolitanas.

É conveniente lembrar que não é possível estudar as pequenas cidades de maneira isolada do seu entorno territorial, fundamental para explicar as dinâmicas nelas existentes. Enquanto cidades maiores podem ser abordadas com recortes intra-urbanos, para as cidades menores é fundamental observar sua relação com o entorno e sua inserção na rede urbana.

A necessidade maior de justificar a relação entre o município e a cidade ocorre quando se trata de aglomerações menores de áreas não-metropolitanas, porque em áreas metropolitanas o governo municipal é um governo urbano pelas próprias dimensões das aglomerações que abrange inteiramente ou quase toda a área municipal. Além disso, a gestão metropolitana conta com outros marcos políticos e jurídicos que procuram atender a complexidade presente nas mesmas.

De qualquer modo cidade e município não são sinônimos e é preciso diferenciá-los, ainda que este tenha surgido como uma forma de governo urbano (ORDUÑA REBOLLO, 2003), pois houve um distanciamento que se deve a duas razões:

a) *Difusão do município* – O município surge como uma forma de governo urbano com os romanos, período em que consistia no tratamento imperial outorgado para as cidades

conquistadas. No período medieval a formação das comunas ou municípios decorria de uma luta por emancipação. Entretanto, quando ocorreu a formação do Estado nacional o município deixa de ser parcial no território e se torna norma geral, ou seja, todo o território passou a ser todo repartido em municípios ou instituições equivalentes. A partir daí a luta por emancipação sempre acontece com a diminuição de áreas de um ou mais municípios já existentes. Com isso, de forma geral, o município passou a representar mais uma instituição territorial, em áreas diversas, onde nem sempre existem atributos suficientes para se qualificar uma localidade como uma cidade. Portanto, ainda que profundamente relacionados, não há uma relação automática entre o estabelecimento de um município e a existência de uma cidade. Por mais que existam 'cidades' decorrentes do peso da oficialidade, isso não dispensa o esforço acadêmico de pensar e repensar a clássica questão acerca do que é concretamente uma cidade e quais seriam na atualidade os atributos mínimos para que uma localidade seja assim considerada. De qualquer forma, a instituição municipal sempre traz consigo uma infraestrutura básica com serviços e equipamentos públicos que compõem elementos significativos nos papéis das pequenas localidades e seu entorno.

b) *Processo de intensa urbanização da sociedade* - Os resultados deste processo têm gerado cidades cada vez maiores. Por outro lado, a urbanização tem ampliado também a urbanização em municípios com pequenas localidades. Entretanto, comparativamente essas cidades têm papéis cada vez mais reduzidos e, portanto, constituem alvos de constantes questionamentos quanto à sua natureza urbana. Frente às dimensões alcançadas pelas grandes cidades parecem irrelevantes e questionáveis as pequenas cidades, enquanto tais. Mas a cidade como fenômeno universal não surge grande. Portanto, o questionamento acerca das pequenas cidades e sua natureza urbana já decorre de um processo de concentração demográfica e econômica bem como da centralização política.

Com isso, vão se esclarecendo os motivos de algumas indagações no Brasil, como a pertinência ou não de se criar novos municípios, já que de acordo com o referencial político-administrativo brasileiro ao se criar um município, cria-se, ao menos do ponto de vista oficial, uma cidade. Assim, o fato de no Brasil a sede municipal ser considerada como cidade leva tanto a um questionamento sobre o que deveria ser uma cidade, quanto à pertinência da criação de municípios já que as sedes serão oficialmente

idades e seria desejável que alcançassem os requisitos mínimos para isso. Porém, outros tantos fatores complexos envolvem o processo de criação de municípios, sendo que neste período é preciso destacar o peso da questão da viabilidade fiscal da localidade que pretende a emancipação.

Viabilidade municipal

Tem sido consensual no âmbito político e acadêmico que a Constituição Federal de 1988 representou um avanço na perspectiva da autonomia municipal. Alguns estudiosos do Direito Municipal Brasileiro têm destacado o caso do Brasil como excepcional, pois é o único país do mundo, em que o município é considerado como um ente da federação. Na década de sua aprovação além dos ganhos jurídicos e tributários, foram facilitadas as emancipações de várias localidades, processo anteriormente contido pelo regime militar.

Conforme já se constatou em trabalho anterior (ENDLICH, 2008), a criação dos municípios no Brasil ocorreu nos momentos mais positivos politicamente, considerando-se a perspectiva social. Por isso, é preciso cautela com o pensamento que tem se difundido de que o Brasil possui municípios demais. Basta um exame atento para o número de comunas na França (superior a trinta mil) e de municípios na Espanha (aproximadamente oito mil), para se perceber que essa argumentação está relacionada à realidade européia, mas não a brasileira. O objetivo desta afirmação não é o de defender novas emancipações, mas de alertar para o significado destas posturas quanto ao entendimento e tratamento político da escala local, vista frequentemente com descrédito e quase como um ‘mal’ a ser evitado.

Se há desafios para a escala local de forma geral nesse período de globalização deve-se assinalar que tais desafios na perspectiva socioespacial é bastante maior nas áreas não-metropolitanas, em especial em municípios com pequenas cidades, frente as dinâmicas que colocam em questão aos papéis e significados dessas áreas.

Em um primeiro momento, após a aprovação desta constituição, cada Estado brasileiro poderia regulamentar a criação de municípios. Entretanto, a Emenda Constitucional n.15, em 1996 altera essa redação, remetendo novamente à escala federal

para que sejam regulamentadas as alterações territoriais, especialmente as emancipações municipais.

Portanto, a ampliação do número de municípios foi considerada na perspectiva centralizadora como um processo abusivo e desde 1996 o processo de criação de municípios no Brasil foi suspenso por meio da referida Emenda Constitucional. Este documento obriga a realização de estudos da viabilidade municipal para a implementação de novos municípios. As propostas de regulamentação desta questão tramitaram por mais de dez anos nas instâncias legislativas brasileiras, sendo finalmente aprovada no ano de 2008.

O parecer 673/2008 da Comissão de Constituição e Justiça, elaborado pelo Senador Tasso Jereissati analisa e considera os vários projetos elaborados com a mesma finalidade: Projeto de Lei do Senado 98/2002 (Senador Mozarildo Cavalcanti); PLS 503/2003 (Senador Sibá Machado); PLS 60/2008 (Senador Flexa Ribeiro); PLS 96/2008 (Senador Sibá Machado), que passaram a tramitar em conjunto conforme requerimento da mesma comissão.

No referido parecer, o relator afirma procurar aproveitar o melhor de cada uma destas proposições e formular um substitutivo integral “(...)visando equacionar a justa medida entre garantir o desenvolvimento regional com o incentivo de novos pólos urbanos e impedir a proliferação de municípios sem viabilidade sócio-econômica”. (JEREISSATI, 2008).

Redação final da Comissão Diretora apresenta o Parecer 1.052, aprovado em 15 de outubro de 2009. De acordo com este documento são as seguintes exigências necessárias para que um distrito possa pleitear a emancipação como município:

I – População igual ou superior a 5 mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; 7 mil na Região Nordeste e 10 mil nas Regiões Sul e Sudeste.

II – Eleitorado igual ou superior a 50% de sua população.

III – Existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infra-estrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município.

IV – Número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população.

V – Arrecadação estimada superior a 10% dos Municípios do Estado considerados em ordem decrescente os de menor população.

VI – Área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações.

VII – Continuidade territorial.

Mediante o atendimento destes requisitos, deverão ser desenvolvidos estudos de viabilidade municipal, compreendendo a viabilidade econômico-financeira, político-administrativa, além sócio-ambiental urbana.

Como pode se perceber as exigências impostas por esta lei não permitiriam a emancipação de muitos municípios brasileiros. De certo modo, pode se dizer que tais exigências aproximam-se daquelas que pautavam o período militar (Decreto Lei 1/1967 e Decreto Lei Complementar 9/1969): população mínima – 10 mil habitantes e não inferior a cinco milésimos da existente no Estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano com número de casas não inferior a 200; preocupação fiscal (arrecadação no último exercício deveria alcançar cinco milésimos da Receita Estadual); ser distrito há mais de quatro anos; ter condições para instalação da Prefeitura e Câmara Municipal; apresentar ao menos cinco quilômetros entre o seu perímetro e da área urbana do município de origem; não interromper a continuidade territorial do município de origem.

É significativo ponderar que tudo isso acontece em um período em que muitas pequenas localidades não-metropolitanas estejam muito fragilizadas, apresentando declínio demográfico, principalmente quanto à população total do município. Paralelo e como parte deste processo tais localidades vêm reduzidos seus papéis como localidades centrais. Portanto, o apoio político para estas espacialidades deve ser algo deliberado na perspectiva da política territorial, com uma forte decisão do Estado, de contraposição a configuração espacial que vem se esboçando no Brasil, marcada por intensa concentração e por uma acentuação cada vez maior de contradições sociais.

Considerações finais

Pensar as pequenas cidades exige um olhar atento à questão do enquadramento territorial, por várias razões como se assinalou parcialmente nesse texto. Contudo, por

mais que exista ‘cidades oficiais’ isso não dispensa o esforço acadêmico de pensar a clássica questão sobre o que é uma cidade e o que é um município. Reitera-se que, embora o município apareça como uma instituição para o governo urbano, com um território extra para atividades agrícolas, ao longo da história de sua implantação pelo mundo já não é mais possível estabelecer esta relação diretamente.

Um olhar atento para o território mostra que é preciso ponderar que há toda uma rede intra-municipal de pequenas localidades maioria reconhecida como distritos. É comum no Brasil se encontrar entre estas localidades algumas mais adequadas do que muitas sedes de município no cumprimento de papéis urbanos, número de habitantes e equipamentos e meios de consumo coletivo. Por isso, embora se reconheça que os momentos favoráveis à criação de municípios no Brasil foram os politicamente mais democráticos e menos centralizadores, por outro lado, é preciso ressaltar que este processo é bastante complexo e exigem uma série de ponderações. Os cuidados fiscais, a falta de credibilidade na política local, a ausência de quadros técnicos adequados tem sido parte das razões de contestação da escala local no Brasil. Avançar nesta análise, implica em questionar-se sobre o que representa politicamente a criação de municípios, na perspectiva de um olhar geral pela história política do Brasil somado a análise de casos concretos de emancipação e na perspectiva, portanto, dos olhares e da avaliação das sociedades locais. Este tema, como outros no âmbito científico, exige uma análise que deve somar diversas perspectivas e amplas reflexões, sendo este texto apenas uma pequena contribuição.

Referências

- ENDLICH, A.M. Interpretações e desafios da escala local em tempos de globalização. In: *Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, 2008, p.1-29.
- JEREISSATI, T. *Parecer 673/2008* da Comissão de Constituição e Justiça. In: *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2008, p.26.772-26.790.
- LABORIE, J.P; RENARD, J. *Bourgs et petites villes*. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, 1997, 471 p.
- MAIA, D. S. *Apontamentos para o estudo sobre cidades pequenas*. (Mesa redonda – Pequenas cidades: como defini-las). Manaus: IX Simpurb, 2005, 18 p.
- ORDUÑA REBOLLO, E. *Municipios y Provincias: Historia de la organización territorial española*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias, 2003, 789 p.